

戦後日本農業近代化の特徴

——中国にとって参考になる一断面について——

長 野 遼・于 軍

本稿について

社会主義諸国は経済建設において、農業部門は重要な課題を抱えている。農民の負担において工業生産の発展が行われてきたことは、農業生産の停滞を招き、それが食糧不足という国民経済にとって重要な障害を伴うようになってきた。中国においては、開放経済政策の実施以降、農家生産請負制などによって農業生産が上昇したが、1985年以降は停滞化し、現状では発展の展望は明確でない。この停滞化の要因を解明することが肝要になっているが、他方、発展の方向を明らかにする上で諸国の農業発展の状況を分析し、よきものを自覚的に採り入れていくことも必要である。研究留学生の于軍氏は中国農業の現実に基づき、発展の方向を探るために、日本農業についての解明を進めてきた。日本農業も現況においては、政治との絡まりのなかで多くの課題を抱えているが、敗戦後の経過からすれば、農業生産の面においては顕著な発展をしてきた。この要因については色々解明されてきたが、于軍氏は、この点について、農業政策、農業資金と投資など制度と金融の側面からの解明を行い、中国農業の発展に参考になる諸点について考察を加えた。しかしながら、于軍氏が日本農業について注目するのは、農民の自主的自覚的な動きについてである。集団栽培、集団組織に大きな関心を払ってきた。この調査結果が本稿ではⅢでまとめられている。佐賀県は水稻反当収量で日本1位に敗戦後なったことがある。この生産力上昇には集団化の果たした役割も低くない。三日月町農業は集団化においては先駆的役割を演じた。于軍氏は、この点に着目して調査を行ったが、特に関心を寄せたのは、農民の集団化に係わる話し合いについてであった。行政的命令的ではなく長時間をかけた話

し合いに集団化の特徴を見い出している。中国では急速な人民公社化が行われ農民の意向は十分に汲み取られなかった。また、人民公社の解体においてもほぼ同じ状況であった。行政的命令的なものが先導していた。この点を改め、農民の自覚的と自主性に基づいた集団化をどのように進めていくのかは、今後の中国農業の重要な課題である。この点での三日月町農民の経験は、中国にとっても参考になることが多いとみられる。

三日月町農業については既に多くの調査研究がなされ解明がすすめられている。これらの成果は日本農業の発展過程を分析する上で貴重なものである。中国においては、人民公社化の過程、またその解体においても、行政的命令的なものが主体であり、農民の意見が強く反映することは少なかった。ここには社会主義建設における基本的検討課題が出ている。社会主義経済体制の形成のためには生産手段の国家的または協同的所有化が必要であるとし、人々の社会的結合の在り方も集団化を優先するという政策がとられてきた。急速な集団化が社会主義社会を生み出すには急務として、集団化が促進された。生産力の発展水準に対応しない集団化は、生産力の発展を抑える要素にもなってきた。社会主義諸国の農業生産停滞の一面には、この問題が出ている。とりわけ、中国においては、政治優先の体制から、この面が特に強く出てきた。人民公社形成の過程においては、農民の意志よりも上からの行政的措置によって集団化が行われた。この弊害を取り除くために人民公社は解体された。その結果、農業生産は急速に発展したが、1985年以降は停滞的になっている。ここにおいては、農業生産の発展について新たな観点での解明が必要になっている。于軍氏が戦後の日本農業の発展分析に意を注ぐ所以はここにある。小農民的経営という面では、日本の農地改革後の農民も類似した状況にある。この現状から中国農業の発展を展望していくためには、戦後の日本農業の展開は大きな示唆を与えるものがあり、本稿はこの点についての研究成果である。

中国の経済発展にとって、日本の経済発展の分析が重要であるとの認識で多くの中国研究者は日本経済について研究してこられた。于軍氏もその一人である。本稿は佐賀大学経済学部での研究成果である。（長野 暹）

目 次

はじめに

I 国の援助と誘導について

1. 土地基盤整備に対する援助
2. 農産物流通と価格政策
3. 農業構造政策の特徴
4. 農業政策を実施する手段

II 農業科学技術の普及について

1. 日本の農業技術の普及体制
2. 農業技術の研究と普及との関係
3. 農業後継者の育成

III 農業経営の集团的組織化について

1. 農業集团的組織化の三つの段階

- イ. 第1段階 土地の交換分合と集団栽培など労働力の合理的組織を中心とした集団化
- ロ. 第2段階 農業機械と施設の共同利用を中心とした集団化
- ハ. 第3段階 土地の総合有効的な利用を中心とした集団化

2. 中国農業にとっての参考点

むすび

はじめに

戦後の日本農業「近代化」の道を考察すると、中国にとって参考にできるところが多いことが分かる。日本は中国と同様な零細農業である。しかしながら現在の中国農村の状況は戦後の日本における農地解放直後の状態と共通点が多いが、日本はすでに農業近代化を実現した^(注)(表1, 2, 3を参照)。

現在の中国農村の状況を戦後日本農地改革完了直後の状況と比較すると少なくとも以下の5つが類似点として挙げられる。

表1 日本と中国の主要食糧1ha当たり生産量の比較
(単位: t)

国	年	穀類種別		
		米	麦	大豆
日本	1980年	4.1	3.1	1.2
	1985年	6.3	3.4	1.7
中国	1980年	—	1.9	1.1
	1985年	5.4	2.9	1.4

資料:《日本農業白書・昭和62年》,《中国年鑑・1987年》(中国研究所編・大修館書店)により作成。

表2 日本と中国の農業人口1人当たり
水稻生産量の比較 (単位: t)

国	年	1983年	1984年	1985年
日本		2,220	2,611	2,615
中国		367	375	338

資料:《日本農業年鑑・1988》(日本農業年鑑刊行会編・昭和62年12月),《中国年鑑・1987年》(中国研究所編・大修館書店)により作成。

表3 日本と中国100ha当たり農用トラクター、収穫機の台数

単位 { 千ha
台

国	項目 年	トラクター			収 穫 機		
		1974-76	1982	1984	1974-76	1982	1984
中国		3.7	8.4	8.9	0.1	0.4	0.4
日本		125.8	279.4	308	77.6	178.4	194.4

資料:日本《農業機械年鑑・1988年》(新農林社),《日本農業年鑑・1988年》(日本農業年鑑刊行会編・昭和62年12月発行),《中国年鑑・1987年》(中国研究所編・大修館書店)により作成。

注:農業生産の機械化と化学化及びそれによる農業生産の労働生産率,土地生産率と農産物の商品率から見れば,日本はすでに農業近代化を実現したが,農業生産規模から見れば,日本農業は零細農業生産という問題を残っている。

第1は、日本は戦後の農地改革によって、中国は「農家請負生産責任制度」の遂行及び「人民公社」の解体によって耕地が農業耕作者の手に配分された。そのために、日本、中国ともに農業は各農家の経営を基礎としていることである。

第2は、当時の日本でも現在の中国でも耕地の状況が零細分散錯圃制であることである。例えば、当時日本において農家1戸当りの耕地数は1haであったが、現在中国におけるこの数字は40aぐらいである。

第3は、戦後日本では戦争のため、水利施設など農業生産の基盤は破壊されていたが、現在中国では「人民公社」の解体のため、公共施設としての灌漑、排水設備などが無保全ひいては荒廃化している状態である。

第4は、当時の日本農業は生産力の水準が非常に低かったので、農作業が牛・馬と犁・鋤・鎌など手工農具を主要な生産手段としていたが、現在の中国の農業生産力の水準は大体、当時の日本と似ている状態である。

第5は、日本はまず若年労働力の離農による農外流出が始まった。その後、農業兼業化の波は昭和40年代に経営主世代にも及び、現在では農家の主婦層まで巻き込んだ形で農家の総兼業化が進行しつつある。現在の中国でも日本と同じような傾向が進展している。そこで日本、中国ともに、農業構造改善の課題に直面している。

ともあれ、以上のごとく、中国農業の現況は戦後の日本の農業状況と非常に類似している。そのゆえに、日本の農業近代化の経験と教訓は中国農業が近代化する上で参考になる。

ところで、中国にとって日本農業の経験と教訓を参考にする場合、中国農業と日本農業の相違点にも目を向けるべきである。例えば、日本は土地が私的所有制度である。これに対して、中国は土地が公的所有であり、中国農民は個人として耕地の占有権と使用权しか保持しない。また、戦後の日本農民は食糧を増産する意欲が高かった。したがって、増産のルートを捜して農業集団化の道に踏み込んだ。しかしながら、現在の中国では食糧など農産物の政府買上げ価格が安いので中国農民は増産してもあまり所得を得ず、それゆえ彼らの農業耕作の意欲があまり高くない状態である。それだから、中国にとって食糧の政府買上げ価格を引上げることは日本の農業集団化の経験と教

訓を汲み取る前提だと思われる。中国農業の条件と日本農業との相違点についてはこれらのことだけを挙げておいて、後の各部分で具体的な問題を述べながら詳しく分析したい。

以上の問題意識の下に、日本の農業「近代化」の特徴を以下の3つの点について検討しようと思う。

1. 国の援助と誘導
2. 農業化学技術の普及
3. 集団的な組織化

I 国の援助と誘導について

1. 土地基盤整備に対する援助

日本農業の発展は農民そのものの力に頼ったばかりではなく、国からの援助と政策的誘導がそれに大きく寄与してきている。戦後の日本農業の歩みを見ると国の資金援助を得ながら、国家行政の誘導に従って展開してきたという側面が強い。表4の「日本と中国との主要農政の推移」で掲げているのはごく少数の主要農政だけであるが、実は日本において農業に対する国家の援助と政策をまとめると、大体、灌漑排水事業と農道整備事業及び農業圃場整備を含む土地改良事業、大中型機械や乾燥施設及びハウスなど園芸施設の導入事業、米減反及び転作という生産調整政策、農産物の流通と価格政策、農業構造政策など五つの側面が見られる。

しかしながら、以上の5つの側面を総べて考察することをここではせず、現在の中国の農業状況を踏まえて、以下の3つの側面を別出して考察することにした。

農業生産が商工業と異なる特徴として、農業生産力水準が耕地の状況によるところが大きいことがあげられる。それゆえ、土地改良事業は農業生産力を高めるための基本的な条件といえる。しかしながら、灌漑、排水、農道などの工事を含む農地整備は一定のひろがりをもった大規模の基本建設の性格があるので、農業生産者個人あるいは小集団の力では及ばないはずである。特に日本と中国のような零細の小農業にとって個々の農家の細腕で大掛りな土地改良事業をすべて担うのは全ったく無理なことである。そのために土地改良事業は政府からの援助に大きく依存せざるをえない。

表 4 日本と中国主要農政の推移

年	日 本	中 国
1945	農民解放指令（GHQ）	中華人民共和国成立，土地改革の全国への推進 土地改革完了
1949	農地改革完了	
1952	農地法 食糧増産第1次5カ年計画	
1953	農産物価格安定法	
1954	全国農業協同組合中央会創立	農業合作化開始 初級合作社から高級合作社へ 人民公社化，経済建設大躍進 経済三年困難時期（1959—1961）
1955		
1956	神武景気の展開，経済界活気づく	
1958		
1960	池田内閣，高度成長と所得倍増計画を 発表 「農業の基本問題と基本対策」発表 農業基本法成立	経済政策調整 「農業は大寨を学ぶ」方針を打ち出す 「文化大革命」開始
1961	第一次構造改善事業発足	
1962		
1965		
1966		「文化大革命」終息 中共第11期3中全会，人民公社制の見直し 「農業発展をはやめる若干の問題について中共中央の決定」発表 政府の農産物置き上げ価格引上げ 「農家生産請負制度」推行開始
1968	「総合農政」の構想表明	
1969	古米在庫が増大し，過剰米問題が深刻化。農林省，米生産調整実施本部設置	
1970	「総合農政の推進について」発表（経営規模拡大，米の減産，離農促進など）	
1971	稲作転換対策実施要綱 農村地域工業導入促進法成立	食糧生産のピーク
1972	消費者米価統制令適用除外	
1976	水田利用総合対策実施要綱	
1978	日米農産物交渉（オレンジ，高級牛肉などの輸入枠拡大で妥協）	
1979		食糧生産低迷，食料品物価高騰，中共農業会議，改善食糧買上げ制度，増加農業投資を決定
1980	農政市議会「80年代の農政の基本方向」発表	
1984	日米農産物交渉	
1986	「21世紀に向けての農政の基本方向」発表	
1987	水田農業確立対策発足	
1988	日米農産物交渉（オレンジ，牛肉輸入自由化で妥協）	

日本政府は戦後から積極的に土地整備事業を推進してきている。土地整備事業を遂行するため政府は「土地改良法」,「耕土培養法」,「農業近代化資金助成法」,「農振法(農業振興地域の整備に関する法律)」など、土地整備に関わりのある法律が公布された。また、第1次、第2次と第3次農業構造改造事業などが施行されていた。さらに、毎年、土地整備に対する財政補助金や政策融資が出されている。農業基盤整備費は従来から農業予算の中心に位置している。表5は昭和35年から63年にかけての農業予算総額に占める各項目の支出比率である。これによると昭和45年と50年における「価格流通及び所得対策」の支出は「生産対策」支出よりやや高かったことを除いて、「生産対策」支出は比率のもっとも高い項目であり、(最低年度の昭和50年度は40%,最高年度の昭和35年と62年度は61%),さらに「生産対策」支出の中に「農業生産基盤の整備」支出の比率はもっとも高い(最低年度の昭和35年46%,最高年度の昭和63年65%)ことが分かる(表5を参照)。

以上のように日本では戦後、土地改良事業が国の補助政策のもとで積極的に進められてきたが、土地改良事業の内容と性格は農政の基調の変化に伴って大きく転換してきている。

食糧増産を農政の基本目標としてきた30年代初頭までは、土地そのものの生産的機能(豊度)の改良を通して土地生産性の向上を図っていくことが、土地改良事業の第一の目標におかれ、米の増産を中心とした用排水改良が土地改良投資の主眼をなしていた。

しかし、食糧の絶対的不足から脱却し、経済の高度成長が進むにつれて食糧増産を基調としてきた農政は大きく転換することになった。とくに36年の

表5 農業予算の構成

(0/0)

	35年度	40	45	50	55	60	62	63	
(A) 農業関係予算総額									
(B) 1. 生産対策	60.9	64.8	42.5	39.7	57	56.9	57.3	60.8	B/A
1) 農業生産の選択の拡大									
2) 農業生産性の向上と総生産の増大	45.8	55.6	48	49.5	48.6	54.8	61.4	65	C/B
2. 農業構造の改善									
(D) 3. 価格流通及び所得政策	26	40	47.8	49	27	23	22	16	D/A

資料:「農業白書附属統計表(昭和62年度)」により作成。

農業基本法は構造改善による生産性の向上、選択的規模拡大、価格流通政策等の整備を通して自立経営農家を育成していくことを打ち出した。これにもなって、戦前戦後を通して土地改良事業の中心部分をなしていた用排水改良事業にかわって、大型農業機械の導入とその効率的利用のための1区画30アールを基準とした大型圃場の造成や農道の整備が土地改良の中心になっていった。

従来土地生産性追求型の土地改良事業から労働生産性重視の土地改良事業へと大きく転換し、とくに圃場整備事業が昭和37年以降農業構造改善事業の中で全国的に推進されるようになった。さらに米の生産過剰が表面化し、水田の大幅転換が余儀なくされてくる50年代以降には、水稻だけでなく畑作物も自由に水田に作付けできるよういわれる水田機能の総合的発揮のための汎用化水田の創出が最重要課題となってきた。

日本の農地整備事業は、その遂行方法でいくつかの特徴が指摘されよう。一つは国と地方政府に手厚く援助されてきたことである。これは先程述べた農業予算を占めた「農業生産基盤整備」費用の比率の高さから一瞥できるであろう。さらに現在施工中の圃場整備の費用は国から50%、都道府県から25%、市町村から15%ぐらい負担されているため、農家の負担率は10%しかないのである。また圃場整備事業の性格によって工事費用の負担状況が異なっている。国のレベルの整備事業なら（例えば大きな水利施設や道路づくりなど）事業費用の70~90%が国によって負担される。国から負担された費用は補助金交付という方式で直接地方団体や農民団体に渡す。さらに間接な援助として国の政策金融機関である農林漁業金融金庫から圃場整備むけの長期低利政策融資を農民団体に貸付ける。農林漁業金融金庫の貸付状況から見れば農林漁業構造改善事業と基盤整備に対する貸付金額は昭和61年度で貸付総額の55%、昭和62年度で51%である⁽¹⁾。その外に政府の政策金融としての農業近代化資金の貸付項目の中にも「給排水施設資金」などがある。ここ2、3年来、政府は日本電信電話株式会社の売払収入を利用して一定区域における「一体的なかつ緊急的に整備開発を行う農業基盤整備事業などプロジェクト」に対し無利子貸付を実施している。

日本の土地基盤整備事業のいま一つの特徴は整備工事は土木業者によって

ブルドーザなどの大型土木機械が施工されていることである。したがって整備事業の計画化とその推進の速度が保証できるし、整備工事の科学化、画一化が確保されている。

日本の土地基盤整備事業の第3の特徴は政府によって毎年事業計画を立て年次別に整備事業を実施する市町村を指定し一地区一地区的に推進することである。第1回構造改善事業を例として見れば、昭和36年から39年にかけて指定された事業の計画地区はパイロット地区76市町村、一般地区1,613市町村に達し、事業の実施地区はパイロット地区72市町村、一般地区721市町村に及んでいる。パイロット地区は1地区事業費7,500万円、うち補助事業費6,000万円、補助率平均2分の1、一般地区1地区あたり事業費1億1,000万円、うち補助事業費9,000万円、補助率平均2分の1が予定され、なお農林漁業金融⁽²⁾公庫の融資は162億7,000万円である。

毎年の日本の『農業白書』は各種類の圃場整備の新規地区、後継地区の実施状況を詳しく記している。例えば、昭和62年度の『農業白書』によると昭和62年圃場整備計画実施の状況は次の通りである。大型農業機械導入に対応する圃場の大型化、分散した農地の集団化及び転作の基礎条件である水田の汎用化を図る圃場整備事業は新規129地区、継続1,453地区、水田の汎用化を図るとともに畑作振興に資するため総合的な計画のもとに農道用排水施設整備等の各種工地改良事業を一体的に行う土地改良総合整備事業は新規305地区、継続2,166地区、排水機場、排水樋管、用排水路等の新設及び改修を行う水田農業確立排水対策特別事業は新規118地区、継続552地区、小規模排水の基幹灌漑排水施設の整備は新規国営11地区、都道府県営54地区、継続国営165地区、都道府県営438地区、国営畑地帯総合土地改良事業は新規34地区、継続385地区、農地保全整備事業は新規639地区、継続3,200地区などである。

以上に概観したように、日本の農業政策の一つの重要な内容は、国家の力で農業生産の基盤を整備し、それを通じて農業生産発展の必要な基礎条件を創造してきたことである。

中国について見れば、農業近代化を実施するため農地整備に力を入れることが必要であるが、日本と同じように経営規模が零細で所得水準が低い農家が単独で膨大な出費を伴う大規模な土地改良事業の経費を負担することは極

めて困難なことである。特に農地整備事業は階層性を問わず土地生産力及び農業所得の上昇をもたらすとともに一定の広がりを持った地域の共同事業としての性格を持っていることである。そのために社会主義国としての中国にとってこの事業を社会公共事業として政府の力によって進めるべきだと思われる。圃場整備事業は巨額の資金投入が必要であるにもかかわらず、これは農業発展にとって不可欠な基礎建設なので早かれ遅かれ必ず遂行しなければならない事業である。それゆえ、中国政府は農地整備を運輸及び電力部門と同視しインフラ建設として早く力を入れる必要がある。

圃場整備の在り方について日本の経験を汲み取りながら中国農業についてみると、以下の3つが挙げられるであろう。

第1は中国にとって農地整備事業を遂行するために、社会主義計画経済の優越性を発揮して計画的にその事業を推進すべきである。農地整備工事の費用の負担について国の政府と地方が補助金や長期低利融資の形で農民に援助する方法が考えられる。

第2は農田団地の規模を拡大し区画整理するため、日本における農地の交換分合の方法が採用できるであろう。即ち中国の農家は請負った耕地を相互に交換したり、あるいは村と生産大隊の耕地を交換する方法も考えられる。第3は中国では従来の農地整備の方法は「大寨方式」であった。即ち、農民は農閑期を利用して自分の生産隊の農地を整備することである。「大寨方式」は農閑期かぎりに施工するので圃場整備の進展が保証できないのである。また、一つ一つの村あるいは生産大隊の小さな範囲で分散的に施工するので広い地域の統一規格や圃場整備の科学化、画一化も保証できない。さらに、圃場整備の作業は大型の機械が必要だが村や生産大隊の力で買えない。買えても機械を利用する効率が低い。それゆえに中国にとって従来の圃場整備の「大寨方式」の代りに土木工事公社を設立し、それによって施工した方が良い。社会的分業の視点から見れば土木会社の方式はさらにいくつかのメリットが見られる。一つは土木会社は農村の過剰労働力を吸収できる。現在、中国の農村過剰労働力は2つの行先がある。一つは都市への出稼ぎである。これは都市への人口集中の問題をもたらす。いま一つはその行先は郷鎮企業である。中国の郷鎮企業はいままでいろいろな業績をあげてきたが、一部の郷鎮企業

は生産する事業をうまく選んでいないので破産したものもあるし、都市の大企業と原材料を争うために社会経済の無効率をもたらしたものもある。そこで、中国にとって土木公社によって農村の過剰労働力を吸収し、圃場整備を推進していけば、農業の発展に寄与できるばかりでなく工業との過度な競争も避けられる。第3番目のメリットとして従来の農繁期で農作業、農閑期で圃場整備というやり方より、土木公社による圃場整備の方は一部の中核農家が安心して農作業ができると同時に農村の過剰労働力が圃場整備を専業とすることによって熟練労働力になれる。かくして農業生産と圃場整備の両方の効率とも上げられる。

ところが日本の圃場整備事業のやり方について以下の2つの問題点がある。第1は前述したように圃場整備事業の費用は4分の3ぐらい日本の国家財政と地方財政から負担するため、市町村と農家の分担比率は4分の1にすぎない。しかしながら圃場整備工事のコストが高いため市町村と農家にとってこの4分の1の分担比例に応じた支出は依然として重い負担である。市町村と農家が負担分の費用が出せないため圃場整備計画を見送ってしまう場合もある。第2はブルドーザなど大型土木機械で圃場整備を施工するということは施工の効率が高いが、土壌の品質が損害されるデメリットもある。

2. 農産物の流通と価格政策

第二次世界大戦終決後に日本政府は農産物流通に対する統制を徐々に解除していった（昭和22年果実の統制解除，昭和24年野菜の統制解除，昭和25年全面的統制解除）。しかしながら，日本政府は農産物の流通と価格の統制を総べて手放さず，それらを規制し管理してきている。変ったのは戦時の行政命令による管理から経済的な手段を主とするようになったという管理方式の変化である。表5で掲げている日本政府の農業予算の内訳に見られるように「価格流通及び所得対策」に対する予算は「生産対策」に次いで，予算総額を占める比率が高く，年度において生産対策に対する支出より高かった。例えば，昭和45年に価格流通及び所得対策に対する予算支出が農業予算総額に占める比率は47%（「生産対策」の比率は42.5%）で，昭和50年のその比率は49%（生産対策の比率は39.7%）であった（表5参照）。

農産物の流通と価格に対する日本政府の管理の特徴を分析すると、以下の3つの点が挙げられる。

第1は日本政府は農産物の流通統制を解除すると同時に流通の組織化と合理化に着手しはじめたことである。そのために政府は関連の法律を改正し、新しい法律を制定し公布した。例えば、中央卸売市場法の改正、中央卸売市場条例の制定、卸売市場法の公布などが行われた。さらに日本政府は国の力で流通市場を整備した。例えば、農林省は食肉価格の安定と流通の円滑化を図るために、昭和29年以降に食肉流通機構の整備を計画し、産地食肉センターを補助金で整備している。第2の特徴は日本政府はいままで価格政策によって農業生産特に食糧生産を保護してきたことである。例えば政府は長い時期で米の市場流通の全量を買入れ、売渡しを行い、米の価格決定は買上げ価格と売渡し価格を別々に決めるという二重米価制をとってきた。買上げ価格と売渡し価格の格差（逆さや）は財政の食管会計予算で補填するのである。しかしながら、1970年代以降は米過剰問題が表面化するにともなって米流通に対する政府の統制管理は緩和されるようになり、米の価格決定にも市場競争原理が導入されるようになった。とともに米の価格も自由化にするようになっている。現在の米流通量の中で国家が直接管理している政府米（主食用うるち米）は54.1%で、自主流通米の比率が年々増加してきている。

ところが、現在、米価の据置きと米流通の自由化に伴う産地間競争の激化のなかで、日本の稲作農業は大きな転換期を迎えている。そのため、いままでの政府の米価政策に対して日本国内では2つの見解に分かれている。一部の人々は日本の米価が国際米価や国内の工業製品の価格に比べると高すぎ、政府は農民を過度に保護していると政府の政策を批判している。一方には一部の人々は日本の米価が農民の労働価値に対応できないほど安いと農民の収入が製造業の労働者の3分の1しかない。だから政府の米価政策の問題点が「高米価」、「過保護」というよりむしろ資本蓄積のため、低賃金と低米価によって農業を犠牲することだと言われている。特に最近では米流通の自由化に伴って、日本国内では政府が工業製品を輸出するために農業を犠牲にするという政府の農業政策への批判も強くなっている。

日本の農業政策の第3の特徴は、農産物流通価格に対する政府の農業政策

の目標が農業生産を調整するより農業生産の安定と農産物消費の安定ということにおかれていることである。

日本では農産物の価格に対する政府の管理について、その規制の程度や方式の相違によって、概ね2つのタイプに分けられる。一つは全面的直接統制方式である。即ち、政府が市場流通の全量を買入れ、売渡してその価格も公定することである。いわゆる管理価格制度で、その代表は米である。いま一つは間接統制である。即ち、自由市場を前提としつつ、市場価格を一定の水準に安定させようとするものである。具体には6つのタイプに分けられる。第1は安定帯価格制度、即ち、上限価格と下限価格を定め、その幅の中に価格を安定させようとするもの（生糸、牛・豚など指定食肉）、第2は交付金制度、一定水準の基準価格をきめ、生産者販売価格との差額を交付金として支払う（加工原料乳、大豆など）、第3は最低価格保証制度、上限価格を設けずに下限価格のみ定め、市場価格を安定するための政策を取る（でん粉、てん菜、麦など）、第4は安定基金制度（野菜、加工原料用果実など）である。その他にも安定指標価格制度、抑制価格制度がある。

具体的に価格政策の運営内容をみると、農産物の需要動向や農政の変化を反映して、大きく変わってきている。例えば、米についてみれば「米の買上げ価格はその再生産を確保することを旨し、売渡し価格は消費者の家計を安定せしむることを旨として」決定するという二重米価制度が1969年からの主流通米制度の導入、1971年から政府の買入れの制限、1972年から小売価格の物価統令からの適用除外、1981年の食糧法の改正（米穀流通と価格に対する管理は一定の程度で競争原理が導入されたこと）を経て大きく変わり、1969年から連続的に政府の食糧制度が緩和されてきているが、しかしながら、決して全面的に食糧流通、価格が自由化にされていないのである。政府は依然として食糧生産と消費の大きな変動を避けるために一定の「政府米」を保持しながら米の集荷資金の融通措置や通年販売促進費、良質米奨励金、特別自由流通奨励金等の助成措置を講じている。

畜産物の価格政策から見れば、1961年において「畜産物の価格安定等に関する法律」が公布された。それにもとづいて畜産振興事業団が設立され、この事業団から牛乳生産者団体などの経営資金について債務保証を行うとする

制度が設立された。また「加工原料」についての生産者補給金の公布の基礎となる保証価格、基準取引価格及び指定乳製品の安定指標価格を定めた。なお鶏卵については政府は農協などによる価格安定のための保管、販売計画について助成している。さらに、国、都道府県、市町村等各段階における需給調整協議会を通じて卵価安定基金の補填準備金の達成に対し助成している。

野菜から見れば政府は昭和41年から「野菜生産出荷安定法」にもとづいて野菜指定産地制度を設立した。即ち、野菜の安定的生産と計画的出荷及び安定的価格をはかって国から野菜供給安定基金を設立し指定された野菜消費地域、生産地域及び野菜品目の生産に価格を補填している。また、政府は指定野菜に準ずる野菜につき都道府県段階の法人が行う価格補填事業に対して野菜供給安定基金を助成している。さらに野菜価格政策によって端境期などにおける野菜価格の高騰に備えるため、野菜供給安定基金で一部種類の野菜を買入れ保管する事業が推進されている。

以上によると資本主義国としての日本においても、決して農産物の流通は全部「市場の見えざる手」にまかせることではないのである。それは農産物の生産と消費の特徴によるところが大きいと思われる。農業生産は非価格弾力という特徴がある。即ち、農業生産は自然のサイクルに制約されているので、敏感に価格変動におうじて対応できない。農業生産は相当の期間を要するから、価格の高い時に生産の増加を図っても生産物が市場に出回る頃には価格がすでに下落するという事態がしばしば起こる。それゆえ、農産物の消費から見れば依然として非価格弾力なのである。農産物の多くは生活必需品に属するから価格変動におうじて需要が変動する幅が少ない。そのうえに価格変動の幅が大きくなると社会経済生活の不安定がもたらされ、社会的不満が引き起される。さらに農業生産はなお自然的な要因によって年により豊凶を免れることができない。豊凶がなくても農作物には出回期と端境期がつきまとうので、時には著しい価格変動がおこる。

日本の農産物流通と価格の管理の特徴を分析しながら、現在中国の農産物価格改革について、以下の3つのことを指摘したい。

第1は現在、中国政府は農産物流通統制について理解を深めるとともに早く流通や市場の法律規制を行って、流通組織を整備すべきである。そうしな

ければ空売、転売、横流し、ヒット商品のころがし、投機などがおこる。そのうえに、生産の不安定、消費生活の混乱及び社会的な不満が惹起される。

第2に中国では現在、政府からの食糧の買上げ価格が安いいため、農民は食糧生産の意欲を持たなくなっている。食糧供給は不足しており、政府は食糧の生産を保護する必要がある。それゆえ、中国にとって再度食糧と経済作物の価格比及び農産物と工業製品の価格比を全面的に是正すべきである（中国政府は1979年、1980年、すでに一度工業製品のシェーレを是正したことがある）。しかし、現在、物価高騰の状態のもとで食糧価格を引き上げると商品全体の値上りが惹き出す恐れがある。これが中国政府がなかなか食糧の買上げ価格を引き上げる決意を出せない原因である。しかし現在中国の食糧価格は安すぎる。その原因はここ数年来工業製品と農業「経済作物」（搾油原料、搾糖原料、野菜など）が値上ったので食糧価格が相対的に安くなったからである。この事態を乗り切るためには、工業製品と「経済作物」の価格を引下げるのは理想な解決策であるが、しかしながらこれは不可能なことである。そこで食糧の価格を引き上げるのは仕方のない唯一な選択だと思われる。若しも中国政府が現在経済環境の整備によって食糧価格を引き上げると同時に投機など違法の経済活動を規制していくと食糧値上げのための全面的な商品値上げが免れる。さらに中国の都市部消費生活が豊かになるにつれて、食糧価格の高さは都市住民の消費生活への影響が弱くなった。そこでもし魚、食肉、玉子、果物など食品の値上げがおさえられれば、食糧の値上げだけで社会経済生活の不安定がもたらせないと思われる。

第3は農産物の価格をすべて市場の「見えざる手」にまかせるのは無理なことである。農産物の生産と消費を全て価格という経済テコで調節することも無理である。価格テコより補助金や金融政策や税金及び奨励金など経済テコを利用した方が良いと思われる。特にいまだ中国では農産物の供給が不足し、農業生産に対する自然の影響が強い。さらに、農産物の出荷は出回期と端境期の影響が大きい（現在日本ではハウス施設が普及しているので、野菜などの出荷は出回期と端境期の区別があまりなくなっている）などのような条件のもとに、言わば農業生産力がまだ低いうちに、国家の農産物価格政策は価格の安定を中心とした方がよいと考えられる。

3. 農業構造政策の特徴

現在、中国と日本は共に農業構造問題に直面している。

生産性の向上を図るには経営規模の拡大が必要であるが、日本の現状をみると、規模拡大のテンポは穏やかであり、むしろ、兼業化のテンポが早く、広範に兼業農家が滞留してきている。

中国でも、郷鎮企業など多様な農村工業が急速な展開をみせ、農家労働力の都市流出が進み、兼業化が急速なテンポで進行してきている。

中国と日本ともに農地の流動化をとおして、農地の集積を図り、零細分散的土地利用の構造を再編していくことが農政上の最重点課題になってきている。

日本において高度成長期になってから離農の傾向が激しくなっている。しかし、日本の農業労働者は離農しても耕地を持ったままで兼業している。表6から分かるように日本ではここ40年来専業農家が一貫して減少し、第二種兼業農家の比率が徐々に上昇し、特に雇用兼業の中で恒常的勤務につく第二種兼業農家増加が大きくなっている。1987年には第二種兼業農家戸数は総戸数の70%になっており、その中で恒常的勤務は3分の2以上になっている。

このような傾向は中国においても端緒的におこっている。一部分の農村では若者と男子労働力が都市に出稼ぎに出たり郷鎮企業で就労して農作業は農村に残った「三ちゃん」にたよっている。さらに「請負土地」を持ったまま家族全体で都市あるいは郷鎮企業に就労している。また農民はすべての農作業を親戚や隣人に委託する場合も少なくない。このような傾向が続ければ中国は日本と同じような歪められた農業構造になるに違いない。更に、中国にとっては、日本と異って、いまだ農業の機械化をはじめ農業近代化を実現していないので、日本のような歪めた農業構造になると、日本より農業生産への悪影響はもっと大きいことが予想される。これは中国の農業近代化への障害にもなる。日本では1960年以来農業構造の再編をはかり、すでに一連の政策が施行されたが、中国では農業構造改善の問題については、まだ重視されていない。そこで日本の農業構造政策の内容、効果、経験及び教訓は中国にとって参考できるであろう。

表6 全国専業農業別、地域別の農家戸数の推移

		30年 (25～30)	35 (30～35)	40 (35～40)	45 (40～45)	49 (48～49)	50 (45～50)
実 数	農 業	2,105	2,078	1,219	831	639	616
	男子生産年齢 人口がいる	—	—	—	—	—	448
	高 齢 専 業	—	—	—	—	—	168
	第1種兼業	2,275	2,036	2,081	1,802	1,230	1,259
	恒常的勤務	804	875	841	726	539	531
	臨時雇等	617	554	978	886	600	589
	自営兼業	854	607	261	190	92	139
	第2種兼業	1,663	1,942	2,365	2,709	3,212	3,078
	恒常的勤務	748	956	1,258	1,476	2,144	1,873
	臨時雇等	191	294	543	640	410	639
	自営兼業	724	691	564	592	656	566
	東 北	761	786	771	756	727	723
	北 陸	452	449	428	407	387	377
	関 東・東山	1,254	1,24	1,179	1,116	1,059	1,031
	東 海	666	658	613	574	540	528
	近 畿	618	607	563	529	500	486
	中 国	645	640	592	558	522	510
	四 国	399	392	357	333	313	304
	九 州	1,012	1,046	963	903	838	812
	沖 縄	—	—	—	—	54	48
増 減 (△) 年 率	専 業	△7.4	△0.3	△10.1	△7.4	△7.1	△6.1
	男子生産年齢 人口がいる	—	—	—	—	—	—
	高 齢 専 業	—	—	—	—	—	—
	第1種兼業	5.3	△2.2	0.4	△2.8	△6.3	△7.1
	第2種兼業	4.5	3.2	4.0	2.7	1.8	2.4
	恒常的勤務	—	5.0	5.6	3.2	3.3	4.7

資料 『農業白書附属統計表（昭和62年度）』による。

日本では農地解放後は自作農保護主義の政策が選択されたが、1960年代の高度成長期にはいつてから、農業機械化の進展とともに、自作農保護主義による耕作規模は生産力の上昇と矛盾が生じた。また、農業労働力が工商業に移動し、流出するにつれて、請負耕作、ヤミ小作、経営受委託などと呼ばれるところの農地法の許可によらない脱法行為としての農地の貸借が全国的に広範にみられるようになった。規模拡大志向農民層はこうした手段を通じて

零細兼業農家から農地を集積し、規模拡大をすすめるようになった。その背景のもとで日本の農業構造政策は自作農主義から借地農主義の方向へ踏み出した。

まず1962年において日本は農地法の改正によって、農業生産法人の農地の所得権と耕作権の取得が認められるようになり、農地の信託制度が新設された。それから1970年において再び農地法が改正された。その改正の内容を要約してみると次のような諸点がある。第1には土地所有者の農地貸出しをすすめるために、小作料の最高統制を廃止して自由化する。自由化される小作料については新たに標準小作料制度を導入し離村した不在者に親子二代にわたっては小作地所有を容認する。第2には耕作権を弱化して農地の貸出しを促進する措置として貸借権の解約制限の緩和、小作地の小作人専買権の統制解除などがある。第3には農地移動を上層に方向づける措置として、権利取得の上限面積の撤廃と下限面積の3反から5反への引き上げ、経営委託場合の農協権利取得および農地保有合理化法人の権利取得、農業生産法人の要件緩和などである。第4には同時に「農業者年金基金法」が制定され、農業者の経営移譲の場合および老齢に達したものに年金の給付を行うことと結びつけて、農地の流動化をすすめようとするものであった。

1975年において農振法の一部改正という形で農用地利用増進事業が創設された。それによると農用地利用増進事業の指定地区において、農用地の賃貸借について、農民は農地法の規定によらずに関係者の協議によって利用権を設定することができる。利用権の設定期間も3年前後の短期間に限定することができる。

1980年において農用地利用増進法、農地法の一部改正および農業委員会等に関する法律の一部改正によって、日本の農地政策はさらに大きく転換した。農用地利用増進法によって、従来の農用地利用増進事業が拡充され、賃貸借による農地の流動化が地域ぐるみですすむようになった。例えば、農用地利用増進事業の一つの内容は、市町村や農業委員会が地域の貸し手、借り手を掘り起こし、関係権利者全員の同意を得たうえで、農業委員会の決定を経て、関係者の農用地の貸借、売買などを明らかにした「農用地利用増進計画」を作成することである。農用地増進事業のいま一つの内容は農地法の一部改正

によって農外者による農地転用または農外目的の農地転用以外のあらゆる農地に関する権利移動が処理できること、農地の移動統治に関する許可権が原則として都道府県知事から農業委員会へ移されたことである。さらに、農業委員会に関する法律の一部改正によって新しい農地政策の推進としての農業委員会の権限と役割が強化されるようになった。

以上の政策の転換によって農地の貸借による農地流動化は徐々に促進されてきている。農林水産省の調査によると1970年に耕作目的の賃貸借は1,838 haであったが、1980年に37,583haに増え、1986年に50,086haになった。1986年のそのうち農用地利用増進法によるものは44,687haであった（表7参照）。

しかしながら、先程述べたように日本では経営規模拡大のための農地の流動化は政府の政策目標通りには進んでいない。この原因についていろいろな見解があるが、大体以下のことが指摘できよう。

(1) 水稻減反の奨励金制度が賃貸借等の農地流動化政策と矛盾する側面をもっていることである。減反奨励金が借地料に転化し農地の賃貸借の拡大のハードルになっている。

(2) 農地改革の影響が農村に残っているので、貸し手農家は一旦農地を貸出すと自由に返してもらえないという不安が残っていることである。

表7 農地の耕作目的権利移動の推移
全国、都府県

(単位: ha)

	全 国			都 府 県			
	耕作目的の 所有権移転 (A)	耕作目的の 賃 貸 借 (B)	農用地利用 増進法によるもの	耕作目的の 権 利 移 動 (A + B)	耕作目的の 所有権移転	耕作目的の 賃 貸 借	農用地利用 増進法によるもの
45年	71,211	1,838	—	73,049	36,091	1,022	—
50	47,568	5,920	11	53,488	25,173	3,840	11
55	40,496	37,583	27,397	78,078	25,008	32,005	23,569
56	36,884	40,025	32,072	76,909	24,538	35,551	29,172
57	38,400	50,143	43,327	88,543	24,872	42,150	39,045
58	37,940	46,421	40,362	84,361	24,565	38,912	34,236
59	38,562	46,075	39,060	84,637	24,602	36,774	31,467
60	38,098	47,222	41,404	85,319	24,038	38,404	32,586
61	35,217	50,086	44,687	85,303	22,265	40,533	36,396

資料 『農業白書附属統計表（昭和62年度）』による。

(3) 土地価格の高騰のため、兼業農家は農地を生産手段とするよりむしろ財産として保全するつもりがある。

以上の外に日本政府機関の説明は以下の通りである。日本総務庁は「稲作に関する総合行政監察」の結果として農業構造の歪みの原因として3つを挙げている。第1は中核農家の育成を目的とした各種補助事業が第二種兼業農家を含めた地域農家全体の意向で進められているため、中核農家の規模拡大に必ずしも結びついていないこと。第2は農地の貸し手や農家に作業委託農家に関する情報が不足しているという実状は、農地の賃貸借の進んでいない原因の一つである。第3の原因として農地法、農協法が農事組合法人の規模拡大を阻害しているなど法的な規制の問題点をあげている。

われわれは以上のことを判断するためにもっと広く深くメスを入れた調査が必要である。そこで軽率に判断を出すより客観的に紹介した方が良いと思われる。そのために昭和62年度に「農地の流動化が目標通りに進まなかった理由」について農業委員会に対するアンケートを紹介しよう。日本の各地の状況が異っているが、全国的に見れば「他産業の就業機会がないので農地の貸し手がない」という答えの比率が14.4%であり、「担い手農家がないので借り手がない」という答えが14.9%であり、「土地基盤整備等が未整備なので借り手がない」という答えの比率が14.5%、「農地所有者に耕作権に対する不安感が残っている」という意見が20.14%、「年金、税金の問題だ」と

表8 農地の流動化が目標通りに進まなかった理由について農業委員会に対するアンケート

(単位：%)

	貸し手がない			借り手がない				農地所有者に耕作権に対する不安感が残っている	年金・税金問題がある	その他	計
	他産業就業の機会がない	その他	小計	担い手農家がない	土地基盤整備等が未整備	その他	計				
北海道	13.0	26.7	39.7	10.3	6.2	1.3	17.8	15.1	17.1	10.3	100.0
東北	22.2	11.5	33.7	9.5	10.3	1.3	21.1	21.3	9.5	14.4	100.0
北陸	14.3	6.1	20.4	18.3	10.3	1.1	29.7	18.5	10.6	20.8	100.0
中国	9.0	10.0	19.0	23.6	25.7	1.2	50.5	20.9	2.0	7.6	100.0
九州	13.7	10.4	24.1	12.6	20.0	1.1	33.7	24.9	8.4	8.9	100.0

資料「農業白書附属統計表（昭和62年度）」による。

答えたのが9.52%であった（表8参照）。

農業構造について、中国のことを考えると、中国の農地制度は日本とかなり異っている。中国では農地は公有制である。そのために、中国の農家は農地の所有権ではなくて、請負った農地の占有権をもっているだけである。中国の農民は一旦請負った農地を集団に返すと農地の占有権を失ってしまう。中国の農民たちは都市の戸籍がとれないため、また他産業の就業機会の不安定のために、請負った農地をなかなか手放さないものである。それゆえに借り手から貸し手に料金を出すことではなくて、逆に商工業に出稼ぎに出た農民は農地の貸し手として借り手に農地の保存料を出している現象もおこっている。こういう状況にもとづいて、中国農業の経営規模を拡大し、農業の労働生産性を上げるためには、中国政府が請負農地の転賃貸を許す政策を定めるべきであろう。即ち、政府は現在農家人口に応じて請負った中国農家の農地面積を保持しつつ離農者から専業農家への農地転賃貸を許す農地政策を推進する。その上に農地政策は農地貸借の双方にも利益を得させるべきである。その他の農業政策も農地の貸借を提唱するという政府の方針と一致させ経営規模の拡大に有利するように改正すべきである。さらに中国では農地の賃貸借についての法律も定める必要がある。そのために中国は、これから農業構造についての調査に着手し、日本などの中国と状況の似ている国から経験や教訓を汲み取る必要があるであろう。

4. 農業政策を実施する手段

以上は中国の現実を見据えつつ、日本政府の土地基盤整備への援助、農産物流通と価格の管理及び農業構造政策という日本の農業政策の3つの側面を考察してきた。それは日本の農業政策の内容についての考察であった。次に日本政府の農業政策を実施する方法について視点を移して検討してみたい。現在、中国では行政指令的な经济管理方式から経済誘導的な方法へ転換しているところなので、外国の農業政策そのものだけではなくて政策実施の方法にも目を向ける必要があるであろう。

日本政府の農業に対する管理は、主に経済手段と法律手段によって行っている。

まず経済手段を考察してみよう。経済手段というでは主に政策的資金供給の方法を指摘したい。政策的資金供給とは農業への追加資本の供給を政策的に行うことを通じて農業生産力の展開ひいては農業生産構造の変化に一定の方向づけを与えようというものである。これは三つの方法に大別できる。第1は補助金の交付、第2は制度融資、第3は奨励金である。

第1の補助金について。補助金とは、政府から、地方公共団体や農業、農民団体など第三者に対して現金を給付して、必要な労働力や商品を購入あるいは消費させるによって、特定の政策目的を実現しようとするものである。日本の農業補助金制度は、2つの特徴がある。一つは、補助金には、それぞれの補助金に特有の補助目的、補助項目、補助事業主体、補助率などが厳格に定められている。いま一つの特徴は、補助目的を達成するため、交付された地方公共団体や農業団体などが、補助率に見合う負担を合せて補助事業が実施されるのである。補助金の交付経路から見ると、農業補助金は農林省から地方農政局を經由して都道府県に交付されるのである。その一部は、都道府県段階で、補助金に見合う負担金を合せて、都道府県営事業などに消費されるのであり、さらに、都道府県段階の農業諸団体への残りの部分は、市町村や市町村段階にあるさまざまな農業団体や農民組織に規定の補助率に対応した負担金を合せて交付され、補助事業が実施されるのである。

以上の2つの特徴から見れば日本の農業補助金制度は、補助金を受け入れた地方と農民団体にとって強制的な意味がある。即ち、地方や農民団体は、補助金をもらうと必ず補助事業を実施する上に一定の比率にもとづいて負担金も出さなければならない。ところが他方には地方や農民団体は補助金を申請するかどうか、つまり農業補助金事業を行うかどうかは農業団体と農業生産者の自由なので、それは行政的強制ではない。日本の農業補助金制度は、この2つの特徴によって農業発展の行方を誘導している訳である。従来、日本の農業補助金の中で土地改良事業関係の補助金が中心であったが、1960年代以降から、それに加えて農業機械や大規模米麦乾燥施設、施設園芸などの農業諸施設を対象とした補助金の比重が大きくなっている。

第2の制度金融について。制度金融の代表的なものとして、農林漁業資金と農業近代化資金及び農業改良資金の3つがある。

農林漁業資金は、政府関係機関である農林漁業金融金庫から、政策的に融資される長期、低利資金である。その原資は、財政資金に依存している。農協の預貯金は、都道府県の信連を通じて、農林中央金庫に集められ、主として、短・中期資金を融通しているので、農業長期資金の融通は、主に、農林漁業資金に依存している。農林漁業資金の融資対象は、農業構造改善推進資金、総合施設資金、農地取得資金、土地改良資金、振興山村過疎地域経営改善資金等項目があり、農業政策課題の実施を中心としている。その利率は3.5～6.5%償還期限15～25年である。

農業近代化資金は、農協の系統に蓄積されたものを資金として農民に貸付け、国から都道府県及び農協の行う利子補給を助成している。その融資対象は、主として農家の機械、建物、構築物、家畜、果樹の導入、新植などの設備投資であり、利率6.5%、償還期限5～15年である。

農業改良資金は、国及び都道の財政資金で、都道府県を通じる貸付け金である。その中に「技術導入資金」と「農家生活改善資金」及び「農業後継者育成資金」の3種類に分られている。「技術導入資金」と「農家生活改善資金」は、農業者又はその組織する団体が貸付対象とされ、「農業後継者育成資金」は、農業後継者たる農村青少年又はその組織する団体が対象とされている。貸付期間は1年以内で無利子である。

第3の奨励金について。日本では各種の奨励金制度があるが、ここでは生産調整奨励金について考察してみよう。生産調整奨励金とは「稲作転換奨励金」、「生産調整奨励補助金」、「米減反奨励金」と呼ばれているが、実は同じく政府が従来の稲作中心から、今後に生産を伸ばすべき飼料作物と園芸作物への作付転換を誘導するための措置である。具体的なやり方について政府の農業管理部門は転作や休耕など生産調整目標数量（面積あるいは産量目標）を一定の基準で都府県に配分して、目標を完成した都府県の農家に奨励金を交付する。例えば1969年に転作した面積について10aあたりに2万円の奨励金、1970年に減産した米の産量について1kgあたりに81円（10aあたり平均35,000円相当）の奨励金を政府から農民に交付した。

日本の農業投資の資金源泉は、以上の政府補助金、制度融資、奨励金など財政的手段で供給される資金に大きく依存している。農業総投資にしめる財

政的手段による供給された資金の比重は、1960年には23.4%、1965年32.2%、1970年34%、1975年43.3%になっている。⁽³⁾使用別から見れば、土地改良は政府補助金を主たる源泉とし、制度融資と農家資金で補っている。農機具、建物、動物、植物などの投資は各種制度資金と農家の自己資金により、農業関連投資は補助金と制度資金により、部門内固定資本取引は各種制度融資と自己資金によるものである。

政府的資金の財源は農業予算である。農業予算は一般会計、特別会計と第三予算と言われる財政投融资がある。財政投融资が郵便貯金や簡保資金及び政府保証債などが原資となり、農業関係では農林漁業金融公庫、農地開発機械公団などを通じて政策的投融资が行われている。国のレベルの財政の外に地方と自治体の財政にも農業予算がある。

ともあれ、日本政府は農業経済の発展を誘導するために、各種の政策的資金を主たる経済的誘導手段としている。このような日本なりの農業政策の実施方法は以下のメリットが挙げられる。即ち、その方法によって農業発展の方向を誘導すると同時に農業資金の不足を補い、農業近代化を援助することができることである。このような方法は農業の経済力がまだ弱い中国にとって参考にできるであろう。

法律手段についてみれば、日本では主な農林政策はほぼ法律となり、政策の変更は法律の改正によって推進してきている。例えば、農地政策については農地法、土地改良法などがあり、農産物流通と価格については食糧管理法、農産物価格安定法、畜産物価格安定法、卸売市場法、野菜生産出荷安定法などがあり、農業資本については農林漁業金融公庫法、農業近代化資金助成法、農業改良資金助成法、農林中央金庫法などがある。

国家の農業政策を法律化させるということは、すくなくとも3つのメリットが見られる。第1は法律の明確性である。即ち政策が法律の形で公布されると社会全体に明確に認識され、政策の実現が効果的になる。第2は法律の権威性である。政策は一旦法律になるとどの社会階層でも、誰でも守らなければならないので、政策の実施が保証的になる。第3は法律の安定性である。政策は法律になると法的な手続きを経なければ（中国では人民代表大会の許可である）誰でも気まぐれに変更できない。そのため政策の恣意的変更が防

止できる。特に中国では、かねて政策が時々大幅に変えられたので、農民たちは政策に信用を置かない状態になっている。このため、政策は法律になってはじめて民衆の信頼が受けられ着実に実施できると思われる。

II. 農業科学技術の普及について

1. 日本の農業技術の普及体制

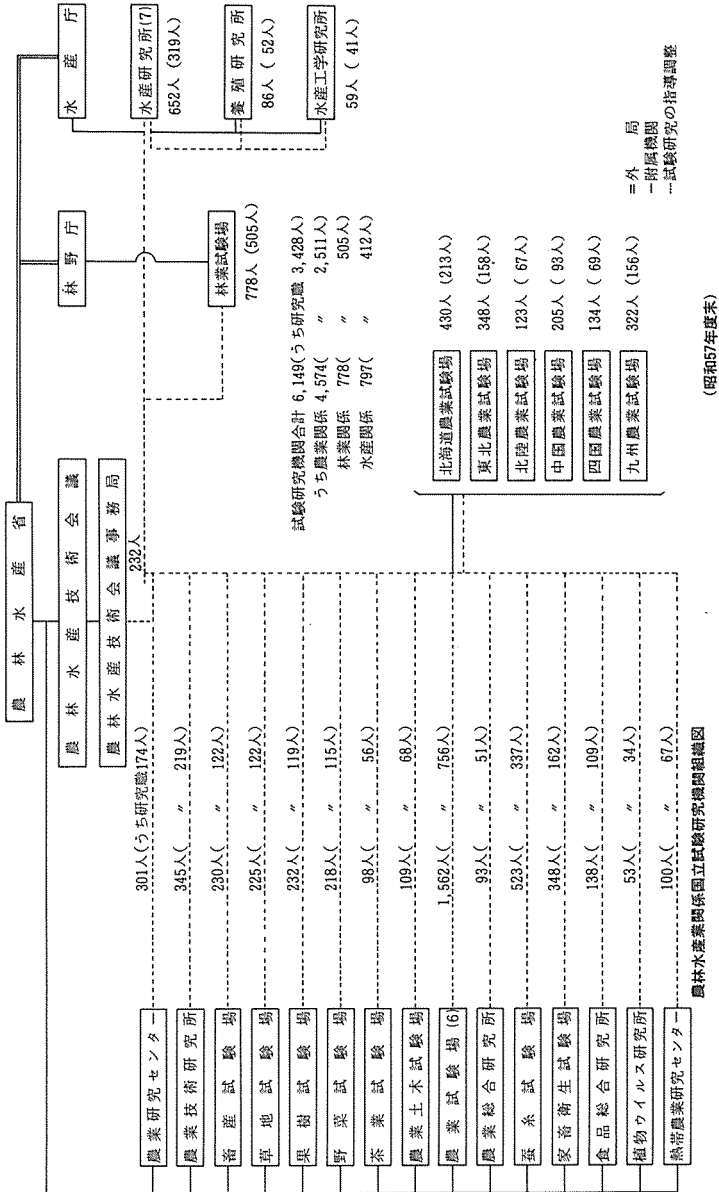
ここで農業科学技術の研究に触れるのではなくて、農業科学技術の普及をポイントとしたい。何故かという、日本において農業科学技術の研究より農業技術の普及には特徴がある上に、中国にとって農業技術の普及はきわめてウィークな部門の一つになっているからである。

日本の科学技術研究制度は大体中国と共通している。日本の農林水産省に属する試験研究機関は、中国では中国農業科学院が相当している。中国の各省で農業科学員が設置されているように、日本の各県にも試験研究機関が設置されている（日本の試験研究機関のシステムについて図1、図2を参照）。

しかしながら、日本の農業技術普及制度は中国とかなり異なっている。日本において農業技術の普及は国の農政として重視され、国の主導の下に技術行政の一環として試験研究機関と連携をとりつつ実施されてきている。昭和23年に農業技術普及事業の法律として農業改良助長法が制定された。その後、農業技術普及事業はその法律に基づいて推進されてきている。毎年都道府県における普及職員の設置、普及所の運営等事業の基礎的な経費は国から地方の該当機関へ交付した「協同農業普及事業交付金」によるのである。さらに政府の試験研究機関から一定の資格を有する専門家を全国的に配置するによって、農業技術普及活動の全国的な統一性が確保され、普及事業は国と都道府県との協力事業として実施されている。

農業技術普及を実施する末端組織は、各県の農業技術普及所（日本では農業改良普及所とも言われている）である。1982年の数字によると、農業改良普及所は635カ所があり、11,277人の改良普及員がいた⁽⁴⁾。佐賀県には現在農業普及所が11カ所で県内の各地区に配置されている。各県の改良普及所は県の財政の資金で（先程述べたように一部分は国庫補助金である）運営し、改良

図1 日本の農業試験機関内のシステム



(注) 58年12月(1日)に農業関係試験研究機関の再編調整が行われ、新たに農業関係試験研究機関が設置された。なお、農業関係試験研究機関が廃止されるとともに、畜産試験場の大幅な縮小が行われる。

[illegible]

普及員は県の公務員とするのである（県農業大学では一部の改良普及員は普及員研修農家研修とともに、農業後継者に対する研修教育に当たっている）。その外に県市町村の行政機関に農業改良指導の担当部門及び担当職員が設置され、農業改良普及事業に対する行政指導がされている。

日本の農業普及事業の組織は以上の限りではなく、農民の自助組織としての農協においても、営農生活指導員が設置され、農業技術普及事業を推進している。県農業改良普及員と農協営農指導員の分業においては、改良普及員は日常の技術指導もしているが、主に新しい技術の普及と指導を主としている。営農、生活指導員は日常の技術指導を主になっている（改良普及員、市町村職員、生活指導員の農家指導についての相違点は表9を参照）。

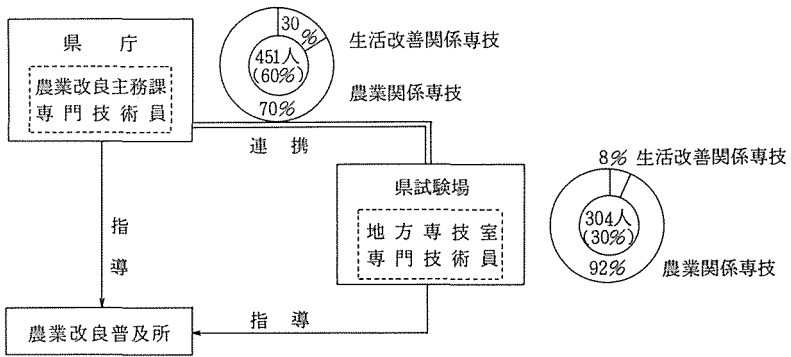
ここで注目すべきことは、農家に対する技術指導は、改良普及員による場合でも農協の営農指導員による場合でも無料であることである。即ち、農家

表9 改良普及員、市町村職員、農協営農・生活指導員の農家指導の相違点

事 項	改 良 普 及 員 (協同農業普及事業)	市 町 村 職 員 (市 町 村 行 政)	農 協 営 農 ・ 生 活 指 導 員 (農協営農・生活指導事業)
性 格	公共性（国と都道府県とが協議して定める実施方針を基礎とした市町村より広い立場での公共性）	公 共 性	非公共性（組合員の意志によって活動の目標と方向が規定される）
資 質	資格試験合格者で高位平準化	市町村間の不均衡を避けられない。	農協間の不均衡を避けられない。
活 動 範 囲	市町村をこえた農業地域あるいは生活圏としてまとまりのある地域（農業改良普及所の管轄区域は平均5市町村）	市町村の区域	農協の区域（そのほとんどは市町村の区域と同じかそれよりも小さい）
指導のねらい	農家、集団等に対する総合的、集中的な指導による地域の先導役の育成とその成果の波及	農業及び農家生活についての市町村内全体のレベル向上（先導的事例の一般化過程における行政的側面からの援助）	全組合員に対するサービス及びそれを通じての農協運動の推進
指 導 の 特 徴	①普及指導活動——望ましい農業者及び農村住民としての総合的育成指導に専念 ②普及指導計画に基づく体系的、継続的指導（特に農家、集団の成長、課題の発展過程を重視した指導） ③必要な技術ソースが試験研究機関、専門技術員を通して組織的に確保、保障されている。	①行政事務、個別の住民サービスが中心 ②各種補助奨励事業の実施を通じて指導（特定された目的及び実施期間の範囲内での指導）が中心 ③必要な技術ソースの確保に制約がある。	①経済事業に付随する業務が中心 ②組合員に共通する課題の組織的指導（組合員平等のたてまえ） ③同 左

資料：『農業経営改善版図ブック』（全国農業普及協会、昭和58年）による。

図 3 専門技術員の配置場所



(注) 専技の勤務場所別の数値は56年度における数値である。

図 4 専門技術員の活動内容別時間割合

	普及員に対する指導	調査研究	農林行政機関との連携	試験研究機関との連携	農林企業重点施策の推進による連携	専技相互交流の推進	普及員以外の人に対する指導	研修	その他
農業関係専技	41%	13%	8%	6%	7%	8%	9%	4	4
生活改善関係専技	48%	12%	4	5	9%	10%	6	5	

(注) 活動内容別時間割合は、55年度の数値である。

から指導者にお金をはらわないのである。これは新しい農業技術を速やかに普及させていく上できわめて重要なことである。

2. 農業技術の研究と普及との関係

日本の農業技術普及のいま一つの特徴は、農業技術普及事業と研究事業とは非常に密接に結合していることである。各県の県庁農業改良主務課と県農業試験研究機関において専門技術員が設置され、彼らは稲、果樹、農業経営、住居等の専門項目に関して改良普及員を指導する任務を持っている。もちろん専門技術員特に試験研究機関の専門技術員は調査研究も担当しているが、しかし、その活動時間は改良普及員に対する指導が最も多いのである（図3と図4を参照）。農業技術研究と農業技術普及との関連が密接なので、普及員

にとっては生産過程に出た問題が早く技術員に提出されその指導が受けられるし、専門技術員にとっては農業技術普及員を通して農業生産の実践から新しい研究課題が見付けられる。その以外に試験研究機関と普及所の間で人事交流も図られている。

3. 農業後継者の育成

さらに、日本では農業技術後継者の育成が重視されている。前に一度、述べられたが農業改良資金の中に無利子1～3年間の貸付け金という農業後継者育成資金がある。日本の大部分の総合大学では、農学部が設置されている上に、各県に県立農業大学校がある。そこですでに高水準の農業教育が行われている。なお農業普及員と専門技術員は政令で定める資格を有するものでなければ任用されない。即ち、改良普及員については大学卒業者は都道府県の条例で定めるところによって行われる資格試験に合格しなければならない。専門技術員については四年制大学卒業後、10年間以上の研究、普及、教育の経験があり、農林水産省が実践する専門技術員資格試験に合格したものに資格が与えられる。それとも大学卒業生は依然として資格試験を通じて資格をもらうのである。

中国の現実から見れば以下の3つのことが参考にできるであろう。第1は現在、中国では農業科学技術研究機関と研究者は多く、研究の水準も決して低くないが、研究成果は広範に利活用されていないのが実情である。その原因は農業技術普及事業が重視されていないため、農業技術普及の体制が設立されていないのである。それゆえに、中国農民の大部分はほぼ無指導のままに農業生産をしている。中国農業は1979年から数年間に「農家請負責任制」の追風で農業生産が大幅に増産したが、現在は停滞、低迷の状態になっている。この原因には前に述べた農産物価格政策の問題もあるが、他方では農業科学技術指導の不足によるところも大きい。農業技術普及のネットワークを設立するのは当面の急務である。そのために、現存の一部の農業技術研究者を技術普及員にならせて農業技術普及所を設立する。それらの普及員になる研究者に対して研究者と同様な待遇あるいは研究者より高い待遇（例えば手当て）を与えるべきである。農業技術普及所にとっては自ら農業技術を普及

する外にもっとも重要な任務は、各県各郷での普及員の育成及び県郷レベルの普及所の設立である。

第2は現在、中国では科学技術研究体制の改革によって研究成果が商品化されている。しかし、家への技術普及は無料にすべきだと思われる。農業技術普及の費用については国家と地方の「公的」事業として国家と地方財政から補助金や政策融資及び奨励金の方法で援助する必要がある。

中国でも農業後継者を育成するために農村で短期農業学校を設立し、農業技術者の資格認定制度を設立するのが必要である。農業技術者資格認定制度の目的は、それを通じて農業技術者の社会地位を引上げ、農業の後継者に「青い空が見える」ようにさせることである。

なお、日本の農業科学技術についても吸取るべき教訓もある。これは化学肥料や農薬へ過度に依存した農業のことである。この結果として土壌の地力の減退が進み、農薬の多用は農産物の安全性の問題を引き起こしている。いままでは先進国の農業近代化は農業機械化と農業化学化を中心として展開されているが、農業近代化とは必ずしも化学化のことではない。社会主義の中国にとって、自然と人間を保護する農業近代化の道を牽るべきだと思われる。

III 農業経営の集团的組織化について

1. 農業集团的組織化の三つの段階

中国と日本のような零細的農業にとっては、零細分散の土地所有と土地の有効利用の矛盾と衝突という課題に直面されている。農業の労働生産性と土地生産性を高めるためには、農業経営の規模を拡大する必要があるが、農業経営の規模を拡大する道は2つしかない。一つは農家の階層分解によって農地の集積が進められることである。即ち、大規模経営（借地農）と土地持ち労働者に両極分解させて農地を拡大して、零細分散の農地の個別経営と土地利用の矛盾を解決する道である。いま一つの道は農家の組織化によって農地の経営規模を拡大することである。即ち、各零細農家の集团的対応あるいは組織的対応によって、農地を有効地利用する道である。日本と中国とも第2番目の道を沿って農業の近代化をすすめてきた。しかしながら、中国の「人

民公社化」は人民公社の解体によって結果として失敗したが、これに対して日本における農家の組織化は日本農業の近代化に大きく寄与してきている。そのために日本の農家の集団的組織化のあり方は中国にとって参考になると思われる。

日本の農家の集団的組織化は多様の内容にわたっている。その農業組織化の内容をみると、各時期に農業を取り巻く経済環境及び各時代の求めた課題によって異なっている。

日本の農家組織化の局面を見れば、生産過程の組織化と流通過程の組織化とに分かれると思われる。流通過程の組織化というと、農産物の集荷、運輸、売り出すという農協の部会活動である。紙幅の関係で、ここでは詳しく述べずに生産過程の組織化を中心として展開することにした。

農業生産過程における日本の農家の組織化は大体、以下のように展開されてきている。

1960年代から1970年代にかけての日本農業の集団的組織化は労働力の共同利用（集団栽培組織）が中心とされ、展開されていた。

1970年代から1980年代にかけての日本農家の組織化はその労働力の共同利用の上に機械、施設の共同利用（機械利用組合）が加えられ、機械施設の共同利用が中心とされ、展開されていた。

1980年代からのその農家の組織化は以上の労働力と機械、施設の共同利用の上に、土地の共同利用（集団転作を契機にした集団的土地利用）が加えられ、土地の共同利用が中心とされ展開されている（図5を参照）。

図5 日本農業の集団的組織化の内容の推移

Ⅲ 1980年代以来	労働力結合	機械・施設結合	土地結合
Ⅱ 1970－1980年代	労働力結合	機械・施設結合	
Ⅰ 1960－1970年代	労働力結合		

無論、日本の農業集团的組織化は、地方や町ひいては集落によって具体的なやり方も、そして成功の度合も違っている。ここでは日本における代表的な水田地帯である佐賀県の三日月町を対象にして、そこでの農業の集团的組織活動の実態を検討してみたい。

三日月町は、佐賀中部平坦地帯に位置し、総耕地面積は1,305ha で水田率89.3%の典型的な水田平坦地帯で、米麦作を基軸に農業展開を図ってきた地域である^③。敗戦直後の三日月町の農業生産力はきわめて立遅れた状態にあった。戦争で治山治水事業は長い間放置され、溜池や農業水利施設、クリークなども全く手入れされず、生産の基盤ははなはだしく荒廃していた。生産手段も馬、牛など役畜や手工農具であった。人手不足のため、人手のかかる堆厩肥や緑肥は供給できなかった。まして、金肥は皆無の状態であった。農家の耕地での零細分散錯圃の状況では、1戸当り7団地、1団地18アール(2.7亩)と零細分散が著しく、これが経営の合理化を妨げる大きな原因をなしていた。その時期の土地生産力水準を水稻の反収についてみれば、1949年243kg、1950年383kg、1951年264kg、1952年366kgで低いだけでなく、きわめて不安定の状態であった。このような厳しい状況のもとに、農地改革によって誕生した「創設自作農」としての自営農民の自主的組織である「農業協同組合」を核として戦後の農業生産の復興がはじまった。

イ. 第1段階 土地の交換分合と集団栽培など労働力の合理的組織を中心とした集団化

昭和30年代初になってから、三日月町の農家は、本格的な集団化の第一歩に踏み切った。生産農家は農地の交換分合による土地基盤整備と集団栽培を中心として、一段と緊密に協業の組織活動を展開していた。農地の交換分合というのは、農民たちが農協組織を通じて各農家の耕地を面積や土壌の品質及び位置などによって点数を評定し、交換双方の農家とも納得をして、同様な点数の土地を交換するということである。交換分合によって、農地の零細分散な状態が変えられ、農地が区画整理され農道も新設拡張された。これで今後の機械化に前提条件がつくられたのである。というのは、機械作業は、農地の一定の面積と規模を要求し、また、役牛役馬より、幅の広い農道が必

要である。その結果、52%の農地は移動され、農地の集団比率は69%に達した。総団地数は614カ所から、231カ所に減少し、1戸あたりの団地数10.2カ所から、3.9カ所に集中された。さらに1団地あたり面積も14アール（2.1中国亩）から37アール（5.55中国亩）に拡大された。さらに、農地交換分合の上に、水田灌漑排水の整備や暗渠排水、地下揚水施設なども整備されて、旱魃や水害に抵抗する力が増強された。⁽⁵⁾

集団栽培は、若年労働力の離農及び農家が科学栽培についての知識と技術の不足という状況を背景として、専兼業農家全体が労働力の利用調整と農業技術の体系化と普及化をはかりながら増収をめざすことであった。その内容は、栽培の技術方法の協定統一と主要作業の共同化という2つのことがあった。栽培の技術方法の協定統一とは、農家全体の協定を通して、品種、田植期、栽植様式、施肥方法、防除、用水、刈取期の科学化と統一化をはかることである。具体的に言えば(1)短稈穂数型新品種の推進、(2)密植栽培の導入、(3)多肥、施肥技術の確立、即ち、土壌条件によって元肥、追肥、穂肥などの施用基準を規定して、農協の施肥係の担当者の指導、稲作暦にもとづいて施用することであった。(4)中干し、間断灌漑など科学的水管理方式の採用、このため、幹線用水路が新設した。(5)病虫害の防除、このため、10aに1台の割で、パイプダスターが配置され、一日一斉防除が図られ、また、航空防除による広域的防除が実施されていた。

三日月町農民は集団栽培の協定統一を実施するため農家生産の集団組織を改善していった。例えば農協の中に農業センターが設立され、このセンターを中心に稲作近代化集団推進協議会、生産組合、青壮年部、農事研究会、農政協議会、農協婦人部などあらゆる組織が統括され、各集団や各種団体の全ての情報や意見、苦情が農業センターに集約され、調整統一されて一元的な指導が推進されていた。また、センターの中に農事相談室が設立され、農事相談日としての毎週火曜日に指導員が営農相談にあたった。また、各集落で組合長の下に、栽培係、防除係、用水係、機械係、施肥係、記録かかりなどの専門班長が配置された。稲作期間中には、早起会と称する1時間の講習が実施された。それで、作業時期に応じて、各集落の各係が招集され、彼によって情報など素早く集落の農家へ伝達されていた。なお各班長は、それぞれ

の分野における作業日誌や資材、出役、記録などについて、責任を担い合って、生産農家の組織化を進めた。かくて三日月町農民は新品種の出現を軸とした個別小農的集約技術を体系化、画一化、規格化することを通じて農家の技術格差を縮小し、全体の技術水準を高めて、全村あげでの増収を達成していた。本告・堀江両集落を初めとして、集団栽培は品種統一と技術協定だけの内容で開始された第1年目には、稲作収量で村平均8%上回り、上位等級米比率では村平均1.3%⁽⁶⁾上回るという好成績を示した。

集団栽培のもう一つの内容は、主要作業の共同化ということであった。具体的な方法について初田集落を例としてみよう。集落の農家は、まず年間稲作暦と共同作業のやり方などについて討論によって合意を形成していった。それから、彼らは初田地区内の水田の立地条件を勘案して、4つに分け、班単位に作業を実施していた。なお農民たちはそれぞれの作業ごとに、責任者を決め、全農家共同出役という方法で集団作業を遂行していた。

共同田植作業の期間中には、全員が共同出役し共同休みだけではなく、栄養士1人を雇い、集落内の2人の主婦の協力で臨時食堂をつくった。共同炊事をするすることで、全員の出役時刻と労働時間が確保でき農家の主婦も、農作業に専念できるようになった。

労働成果の分配の方法については、田植賃金は、男女別、年齢別、能力別を問わず、1時間あたり80円に統一されていた。トラクターは、共同使用し、使用箇所の順序は機械係長によって決める。機械の使用に要した費用は、使用者から徴収するので、機械係（運転手など）の賃金は時間あたり200円であった。各耕地の農産物は依然として、耕地の所有者が所有するが、共同炊事の費用、田植さんの宿泊費などは、集落の責任者によって精算して、徴収するのであった。おもしろいことに、「三日月町史」に描かれていた共同作業の状況、例えば、生産組合長からの作業集合の呼びかけ、集合してからの名前点呼などは中国の人民公社の時期とまったく同じと感じられる。

その結果、集団栽培を通じて、稲作技術の平準化が進み、農家間の収量格差や階層間の格差など確実に縮小していた。また、これまでの低位生産力地帯であった三日月町の北部地域の収量水準も次第に上昇していた。表10は昭和30、40年代三日月町稲作生産量の推移である。

表10 昭和30, 40年代三日月稲作生産量の推移

項目 年	水 稻			陸 稻			水陸稲合計	
	作付面積 ha	10 a 当収穫 kg	収穫量 t	作付面積 ha	10 a 当収穫 kg	収穫量 t	作付面積 ha	収穫量 t
昭和33年	1,254	456	5,717	1	162	2	1,255	5,719
34	1,257	426	5,357	2	100	2	1,259	5,359
35	1,258	467	5,874	1	50	1	1,259	5,875
36	1,263	414	5,229	1	122	1	1,264	5,230
38	1,217	497	6,317	1	148	1	1,272	6,318
39	1,260	493	6,190	1	115	1	1,260	6,190
40	1,250	558	6,990	—	—	—	1,250	7,390
42	1,240	596	7,390	1	50	1	1,240	7,390
44	1,240	524	6,500	—	130	—	1,240	6,500
45	1,240	535	6,630	—	100	—	1,240	6,630
46	1,030	508	5,230	—	—	—	1,030	6,190
47	1,080	573	6,190	—	—	—	1,080	6,190
48	1,070	558	5,970	—	—	—	1,070	5,970
49	1,140	541	6,170	—	—	—	1,140	6,170

資料：各年間の「佐賀農林水産統計年報」（九州農政局佐賀統計事務所）

以上は農地改革から昭和40年代前半にかけての三日月町農業の集団活動の第一歩であった。これは稲作の増収と労働力不足に対応して品種の統一や栽培技術の協定、共同作業の実施などを通じて農業労働力の集団的利用、調整をはかる集団化であった。

ロ．第2段階 農業機械と施設の共同利用を中心とした集団化

昭和40年代中葉になってから、日本は米過剰が顕在化してきたので、政府は、第1次減反政策を打ち出した。米価の据え置きに加え、若年労働力の流出の波も経営主世代にまで及んだ農家兼業化の傾向が進んでいた。それゆえ、農業の機械化は当面の課題になった。他方では、国と地方から補助金が出されて、大規模の圃場整備が展開された。それにしがつて、農業機械導入の条件が備えられた。かような背景のもとに、農家の組織活動の内容と形態は

大きく転換していた。

まず三日月町農民はトラクター、田植機、自脱型コンバインなど農機械の導入と利用をめぐって集団組織活動を展開していた。彼らは集落を単位として利用組合を組織した。具体的な集団化の形態については、集落の農家構成や農民層の分解の程度によって異なっている。たとえば、各農家が機械を個別持ち回り利用とする個別作業型、集落の全体農家の組合員はオペレーターと補助作業員に分化されて共同作業の共同作業型、また、農作業と経営は一部上層農家に委託される型など多様な形態があった。

一方、数集落が連合して、ライスセンター、カントリー・エレベーターなどの共乾施設利用組合を組織し、農家の運営、管理のもとに、自主的な利用が図られている。機械利用組合は共乾施設利用組合の下部組織として位置づけ、これらの共同利用によって、米麦作品種の統一や作期の統一を実現し、農業生産から乾燥、調整、最後の出荷に至るまで作業の一元化を実現した。現在、三日月町では、カントリーエレベーター1基とライスセンター5基が設置されていて、90%以上の農家が共乾施設利用組合に組織されている。

注目すべきは以下の点である。これらの施設や大中型機械の大部分を農協が所有し、農協から機械利用組合や共乾施設利用組合などの生産者集団に貸付ける。生産者集団が利用者から使用料金をもらって農協に支払う。機械と施設の運営は、機械利用組合によって自主的に運営し管理するのである。かくして所有者である農協と機械利用組合との関係は、農協と利用組合の専属利用契約にもとづくリース関係である。

ともあれ、昭和40年代初頭までの労働力の集団的な利用調整を主要内容とした三日月町農家の結合組織は、40年代中葉以降になってから、機械化と施設化の実現を目指して機械と施設の共同利用をめぐる農家の結合組織に変っていた。

ハ．第3段階、土地の総合有効的な利用を中心とした集団化

日本農業は昭和40年代以来農業機械化の導入などによって、農業生産力が進んでいったが、国内の米の消費量が続けて減少してきたことから、米過剰問題が徐々に顕在化してきた。昭和45年に日本政府は稲作転換政策を打ち出

した。その後、続けて日本政府は53年水田利用再編対策第1期対策、昭和56年水田利用再編第2期対策、昭和62年水田農業確立対策が打ち出された。これらの一連の対策は、水稻減反と生産調整を目指した対策である。このような背景のもとに、三日月町農民は集団的に転作を模索しはじめた。現在では、町や農協の熱心な指導のもとに集団転作を遂行している。

転作は、稲農が水稻の面積を減少し、水稻作の替りに大豆や、麦及び飼料作物を転作して、水田の総合利用や生産調整を実施することである。集団転作については、小城郡農協管内での転作方式を例としてみよう。小城郡の農家は集落内の農地を4区画に等分し、1年ごとに転作団地を移動させ、4年間で全ての圃場を巡回するという田畑輪換方式を採用している。集団転作を実施するための具体的な在り方として例えばもっと通常の在り方である交換耕作を挙げると、すなわち交換耕作と互助制度という転作方式を見れば、毎年小麦や大豆に転作する当該団地の農家は、耕作する該当地の団地の農家とは相互に交換耕作する。一部の集落では転作農家が交換耕作する上に互助金制度を加えている。即ち稲作の農家から稲作と豆、麦作との収穫の差に相当する金額のお金を小麦、大豆の作付農家に渡すことである。

集団転作のメリットは、転作による生産調整の確保とその計画化にある。転作による小麦の収穫作業と水稻の田植作業との競合が回避できる。あわせて連作をきらう大豆作を輪作することによって、水田の土づくりも推進できるようになった（図6の四転輪作方式の模式図を参照）。

以上によると、三日月町の農業集団化は、各時期における農家経済を取り巻く環境の変化や農村構造の変化に応じて、労働力結合から機械を中心とし

図6 四転輪作方式の模式図

	A 団地	B 団地	C 団地	
第1年目	小麦 + 大豆	ビール麦 + 水稻	ビール麦 + 水稻	ビール麦
第2年目	ビール麦 + 水稻	小麦 + 大豆	〃	〃
第3年目	〃	ビール麦 + 水稻	小麦 + 大豆	〃
第4年目	〃	〃	ビール麦 + 水稻	小麦 + 大豆
第5年目	小麦 + 大豆	〃	〃	ビール麦 + 水稻

資料：小城郡農協資料による

た組織結合へ、さらに、土地利用を中心とした組織結合へとその重心が移行してきている。集団化は農業の各時期における課題を解決し、農業近代化の完成に対して大きな役割を果たした。例えば三日月町農民は集団的な土地交換分合と土地基盤整備を進めなければ、三日月町におけるその後の大規模の圃場整備が不可能であるし、大中型農業機械の導入も不可能なことである。機械利用組合が出来なければ、大中型農業機械の全面導入、特に乾燥施設の設立は不可能であり、少くともこんなに早く機械化が実現されるのは不可能なことだったと思われる。^(注)

視野を全国に広げてみると、昭和62年度の日本「農業白書」によると昭和62年度において、稲作主体の生産組織が16,800あり、田畑輪作による土地の合理的利用において水陸近畿ではその活動の77%集落全体に一つのまとまりとされている。統計によると、昭和60年には日本全国において58,693の農業生産組織があり、昭和47年の約2.4倍になっている。その中に、栽培協定組織が15,453、共同利用組織が27,719、受託組織が9,683あり、昭和47年の2.4倍、⁽⁷⁾2.1倍と3.5倍になっている。

2. 中国農業にとっての参考点

日本の農業集団化の歩みを考察すると、以下のことが参考になるであろう。その第1は土地の交換分合の点である。中国は日本と同様に分散零細な小規模農業なので農業近代化を実現する上では農業集団化の力にたよらなければならない。それゆえ、中国においては現在2度農業集団化の道に踏出す必要がある。

さらに立ち入って言えば、現在中国の農村では、「農業生産請負制度」のもとに人民公社の農地は農家に割り当てられた。そのために耕地は零細分散錯雑になっている。このような耕地状態は農業生産効率の高揚を妨げ、農業機械化の障害になっている。もしも中国の関連機関が団地の斉整と拡大の考え

注：以上に述べたのは生産過程における日本の農業の集団的組織活動の全ての内容ではなくて、各時期における代表的な活動だけである。例えば農協の野菜施設ハウスリース方式について触れていない。実はその活動によって昭和47年から昭和58年までの10年間に野菜の販売実績は約10倍の伸びを示していた。

で農地を農家に割り当てたら、農地分配の不等をもたらすようになってしまう。実は中国においては本来農業人口が多い、農地が狭いので農家別経営のもとに耕地の零細分散な状態が変られないのである。そこで三日月町の交換分合の方法は中国にとって参考になるであろう。例えば中国農民の請負った土地の占有権は数十年間で変更されないままで（現在中国の多くの農村で農地の占有権が30～50年に変わらないと契約されている）農家に納得される方法で（三日月町のような点数つけの方法でも）耕地を交換する。その上に農民は組織的に耕地を区分整理と整備し、灌漑排水施設を修復し、農道を拡大する。第2は防災公共施設や乾燥施設、食糧倉庫および大型の機械の導入について、三日月町農協の採択された乾燥施設と大中型機械のリース方法が中国にとって参考になるであろう。例えば、農家たちは合資で施設をつくったり機械を買入したりして、それから入札募集の方法でそれらの運営者を招聘する。農家集団組織は施設や機械を運営者に貸付け、その運営者は使用者からもらった手数料を賃料として農家の集団組織に払う。こうして、中国農民にとって施設化、機械化を実現する初期の資金不足問題が解決できるし、施設、機械の合理的使用と保全も保証できる。なお、施設と機械の導入による農産物のコストの大幅引上げも避けられる。菜農の生産隊にとってハウスリース方式もまねられる良い方法であろう。

第3は日本三日月町農民の集団栽培の方法は中国にとって参考になるであろう。現在、中国の各農家は主に個々の経験によって農業耕作しているので科学的な耕作とは言えないであろう。中国農民は農業生産の科学技術水準を高めるため、三日月町農民のように、農民の組織によって栽培技術を協同統一する方法がまねられるべきであろう。さらに現在中国農村の若者は都市や郷鎮企業へ行っているので、一部の農村では農繁期の人手不足問題もおこっている。そのため中国農民は集団共同作業方式を採択したら、労働力の合理利用ができる上に農業暦と技術統一も保証できる。

第4は現在、中国において農業の多種類経営が提唱され、農業生産構造の改善が推進されている。中国にとってこの側面にも三日月町農家の集団転作の在り方が参考になるであろう。中国ではもし個人より生産隊で統一的に転作を計画し実施したら転作の科学化が実現であろう。集団転作の方法につい

て、中国にとって輪作地を農民の組織によって集中管理するが、しかし、占有権（日本には所有権であるが、中国には占有権である）は依然として農家に握る方が良いと思われる。輪作耕地の作業と経営について日本の各種の方法、例えば、集団にまかせるという「所有権と使用权」の分離する方法でも、農家交換耕作と互助金補償の方法でも中国にとって参考の値がある。

中国においては人民公社が失敗したので、集団化がだめだと思っている人が多い。日本の農業集団化の事実を照して見ると、集団化そのものは決して悪いことではない。問題なのは、かねての中国人民公社の在り方にあると思われる。日本の農業集団化と中国の人民公社化との大きな相違点は中国の農業集団化には行政的統制、指令と政治「帽子」の圧力のもとに遂行されたに對して、日本の農業集団化には農民たちが自ら自覺的に推進されていることである。

具体的に言えば、まず第1に農業協同組合長を始めとして責任者は政府行政機構による任命されたものではなくて、農民の民主的選挙によって出来たものである。

第2には、農業集団化の中核としての農業と行政機構との関係から見れば、農協は、政府の末端組織としている一方に、農民の利益を保護し、農政に對抗する団体でもある。農政を貫徹する組織という、例えば、食管制度のもとで、米の集荷と保管などの業務を代理し、制度融資の担当機関及び様々な補助金による事業の主体などになっている。農政に對抗する団体として、農民利益の代言人として、政府による政策の形成、決定過程に圧力の機能を發揮している。例えば、例年の米価要求運動などに見られるところである。

第3には日本の農業集団化は、政府行政機構の指令によって強制的に遂行されたことではなくて、政府と地方団体の責任者は農民を説得し、農民が納得してはじめて遂行されるのである。そのために農民たちは自ら積極的に参入しているのである。例えば、土地の交換分合について、前もって、会合や視察や部落座談会の実施、パンフレットやリーフレットの配布、映写会や交換分合実施地区の計画委員を招いての体験発表会の開催など、県と市町村の役員によって啓蒙宣伝が積み重ねられていた。土地の点数の評価方法や団地計画の作成などは、農業委員会や農協の責任者によって農家と相談して農民

たちが合意してはじめて施行されたのである。土地交換分合が施行された期間に、農民の悩みを解決するため、農協で苦情相談所が設立されていた。集団栽培を行った時、農家からは「長い間培ってきた技術を集団の名のもとに捨てさせられるのではないか」とか、「自分の田圃だから、個人個人でやった方がいいではないか」とか、「集団栽培をすると人間関係がうまくゆかない」とか、さらに「集団栽培に踏切って、もし、減収したら誰が補償してくれるのか」等々、集団栽培に対する疑問と戸惑いが農村の中でうずまいていた。そのため、集団栽培を指導する方達は繰り返し、農家に解説や説明していた。地区別座談会が各部落の公民館で何回も何回も納得ゆくまで開いていた。当時の村農協の指導部主任や村役場の産業課長などは「41の部落に朝早くから夜おそくまで入りびたりになり、しばしば話し合いは深夜まで及んだと言われている」^⑩このように町役所と農協の担当者によって農家の疑問や不安ととまどいを一つ一つ解きほぐしてから、集団栽培は始まったのである。もし農家が納得しなければ、決して農業集団組織活動を強行しないのである。そこで1年間話し合ったあげく、品種の統一さえ充分に出来ない地区も少なくなかった。

第4には、農業の集団組織活動は民主的、自覚的に行われてるので、農家協力の方法も行政機関の上から決めたことではなくて、農民たちが自ら合意したことである。そのため農家組織活動は各地区部落の状況や農民たちの都合によっていろいろな形式があった。例えば、以上に述べたように、機械共同利用の形は、個別農家まわすとか、共同作業とか、中核農家に委託するとか、いろいろがあった。集団転作の方法も、農地交換とか、集団輪作業とかして、互助金制度を採択すると採択しないなどいろいろな形がある。

これだけではなく、農家集団協力方法の変更や農民協業組織の解散は、誰かの許可も要らなくて、農民たちが自由的に決められる。例えば、機械利用組合の形態を例として、昭和40年から50年の15年間に於いて各集落の機械利用の形態が多様に変化されていた。樋口集落は個別利用型の機械利用組合→解散→共同作業型の機械利用組合→個別利用型の機械利用組合と変更されていた。

とにかく、日本の農業協同組合は民主的な組織であり、日本農家の集団協

力組織活動は農家が自ら自主的に行っているのである。これが日本の農業集団化の成功したもっとも重要な原因だと思われる。それゆえに中国にとって農業集団化の成功をはかるためには、農民の納得を求め、農民の自立性を発揮することがもっとも重要な原則である。したがって中国は2度農業集団化を推進したが、その推進の在り方について以下のように提言したい。

第1は、農業集団化を推進するために、政府行政管理機構は外国や国内の農業集団化の成功の事例や利点など農民に紹介し、集団化が良いことかどうか農民に判断させる。集団化事業を遂行するかどうか、何時、どのような方法で農業集団組織活動を遂行しても政治と関連せずに農民によって決めるべきである。さらに農業集団組織活動の在り方の変更やその組織の方法は、農民たちの都合によって自由に決めるべきである。それらの政策は、前もって農民に明確に説明する必要がある。特に中国の農民はかねて矢つぎ早の政治運動を経てきたので、政策の変更をもっとも恐れている。そのために、政府の農業管理機構やマスコミから農業集団化を提唱したり宣伝したりすると、中国農民は人民公社化にもどるのではないかと考える可能性が高い。そこで「農家の請負制」や請負った土地の占有権が変更しないことが中国の農民がためらわずに集団化の道にふみ切る前提だと考えられる。

第2には農家の協業組織は農業行政管理機構と分離すべきである。即ち、農村経済体制改革前のような「政社合一」（行政管理機構と農民協業組織とは一体となっていた）方式が変わるべきである。農民の協業組織は農民の自主自立な組織として、国家の農業政策を貫徹すると同時に、農民の利益と要求を政府の行政機構に伝えるという役割も果たすべきであろう。

第3には農家協業組織の責任者は政府行政機構からの任命ではなくて民主的な選挙により出来るべきである。

以上は佐賀県三日月町を典型として日本農業集団化の成果をあげたが、しかしながら現在集団化された日本農家は、米過剰や農産物貿易自由化など厳しい国内外経済環境に追い迫られつつある。三日月町を例としても、三日月町農民は農業労働力の流出や生産者米価の引き下げによる農業収入の低下などいすいなる悩みを抱えている。前に述べた三日月町農民の集団転作は、実は政府の米減反政策に応ずるため言わば受動的な輪作である。例えば四輪

作の原因は日本政府の毎年25%の耕地の輪作という規制による訳である。日本農家はその苦境からぬけ出せるかどうか、農業集団化という農家自身の努力によることだけではなくて、日本政府の農業政策ひいては全体なマクロ経済政策によるところが大きい。

むすびに

中国農業の問題点を意識しながら農業生産の集団化、国の農業政策と農業科学技術普及の3つの側面から日本農業発展の諸特徴を考察した。

まず第1部では、国の農業政策について、政府からの土地基盤整備への援助、農産物の流通価格管理、農業構造政策などを考察した。中国の現実と対照すると、中国にとって農業の抗災能力を高めるため、さらに今後の農業機械化のために、日本のように土地基盤整備をインフラ建設として援助する必要がある。農産物の流通と価格についての日本の農業政策は、中国にとって以下の諸点が参考になる。第1は農産物の流通統制を廃止したと同時に日本政府は流通の組織化、合理化に手を入れたことである。現在中国では、価格は「放開」されたが、しかし商業や市場の制度があまり改善されていない。そのために空売や転売および横流しが惹起されていた。これは価格高騰の一つの要因にもなっている。それゆえ、中国にとって農産物流通ルートや市場の整備は差迫っている任務である。第2は中国にとって食糧生産の低迷な苦境を乗り越えるため、日本のように食糧保護政策を採択すべきである。現在のところでは食糧の政府買い入れ価格を引き上げる必要がある。第3は農産物は生産弾力と需要弾力とも低いという特徴があるので、その価格はすべて市場の「見えざる手」にまかせることはいけない。さらに農業生産に対する政府のマクロコントロールはことごとく価格という経済テコで調節するのもいけない。農産物の生産と消費の特徴から特に中国農業生産力の低い水準という実状から見れば、農業生産と消費に対する政策調整手段として、価格よりむしろ補助金、政策融資、奨励金や税金などの経済テコを利用したら効果が良い。

農業構造政策について、中国は日本と同様に中核農家の育成や耕作規模を

拡大する急務に直面している。現在の中国にとって、農地の請負制度のもとに請負われた農地の賃貸借によって、農地を離農者から中核農家へ集中させる方法が良いと思われる。そのために日本の経験と教訓を参考しつつ政策法律を定めるべきであろう。

第1部では、さらに中国にとって参考になることから、日本の農業政策を考察したが、政策内容そのもの以外に政策の実施の方法にも注目すべきだと述べている。即ち、日本政府の農業に対する管理の方法は、行政命令ではなくて経済手段と法律手段で誘導していることである。経済手段について本文は補助金制度、制度融資制度（内訳は農林漁業資金、農業近代化資金、農業改良資金）と奨励金のやり方を考察した。法律手段について筆者は、その明確性、権威性と安定性という政策を法律化するメリットを挙げていた。かねて政策多変の中国にとって参考すべきであろう。

しかしながら、日本農業政策について成功した経験に目を向けながら、中国にとってとるべき教訓も注意する必要である。その日本の農業政策の教訓について本文では地方と農民の圃場整備に対する経費の負担問題、生産者米価引下げ問題及び農業構造改善についての悩みなどと指摘している。

第2部では日本の農業科学技術普及について考察した。中国と対照すると日本の農業科学技術進歩の特徴は農業科学研究におわらずに農業科学技術普及の在り方にある。このような面は、中国の薄弱な環節である。日本には各県に「公的」な機構としていくつかが農業技術普及所が設置されている（佐賀県は11カ所である）。その以外に農協には営農指導員が設置され、彼らは農業技術普及員と分業協力で各農家に向けて農業技術の指導を行っている。農家への技術指導と推广は無料である。また日本では各県に農業大学校が設置され、農業後継者育成が重視されている。実は農業の近代化を実現するために、国からの資金援助と農民の集团的協業だけでは足りず農業技術も重要なことである。農業科学技術というと科学研究と技術開発がもちろん重要なことであるが、しかし技術普及を重視しなければ農業科学研究の成果は農業生産力に転化することができない。それゆえ、日本の農業技術普及の在り方は中国にとって参考する必要である。

ところが日本農業の科学技術化では依然として汲み取るべき教訓がある。

即ち、日本では化学肥料と農薬が過度に農業生産に使用されていることである。農業近代化はかならずしも農業の化学化ではないのであり、中国にとって自然と人間健康が守られる斬新な農業近代化の道をとるべきである。

第3部で佐賀県の三日月町を典型として、日本農業集団化の歩み及びその特徴を分析した。三日月町農業集団化は、各時期における農業経済の取り巻く環境や農村構造の変化に応じた労働力結合から機械導入を中心とした組織へ、そして土地利用を中心とした組織結合へと経過してきている。日本にとって集団の力にたよらなければ、農業の近代化がこんなに早く実現できなかったであろう。そこで日本と同じく零細農業の中国にとって2度農業集団化の道に踏み出す必要がある。日本農業集団化の具体的な内容も、例えば農地の交換分合による農地の区画整備とか、農作業の「集団栽培」とか、農業機械の共同利用とか及び農業の集団輪作なども参考になるであろう。さらに中国人民公社の失敗した教訓を銘記しながら日本の農業集団化の在り方も参考する必要がある。日本では農業集団化を遂行するのは、政府からの行政命令に基づくことなく、日本の農家が自覚的自主的に組織しているのである。そのために日本の農業集団化の具体的な制度、例えば農協の組織と行政管理組織の分離や農協の責任者の民主的選挙制度なども中国にとって参考になるであろう。

注：(1)『農業白書（昭和62年度）』288ページ

(2)『小倉武一著作集』第六巻（農山漁村文化協会，昭和56年5月）311ページ

(3)秋野正勝他著『現代農業経済学』（東京大学出版会，1987年）60ページ

(4)『農業経営改善版図ブック』（全国農業改良普及協会，昭和58年）62ページ

(5)『三日月町史』（三日月町史編纂委員会，昭和60年）1290ページ

(6)同書，1350ページ

(7)『昭和62年度農業白書附属統計表』（農業統計協会）137ページ

参考文献

①「三日月町史」（上巻）（三日月町史編纂委員会，昭和60年1月31日）

②八木宏典「1920，30年代佐賀平野における農業経営構造展開の軌跡」『農業経済研究』第54巻第3号，（1982年）

③「三日月農業の歩みと活路を求めて」（三日月町，昭和62年3月）

④佐賀県農業試験場「佐賀県農業試験場の概要」（昭和63年5月）

⑤内海修一，白武義治，今岡靖弘，光武司「農協組織基盤の変化と事業方式の定立に

関する研究」(協同組合奨励研究報告第13輯所収, 全国農業協同組合中央会, 昭和62年8月31日)

⑥農林統計協会編「農業白書(昭和62年度)」(昭和63年4月)

⑦佐賀県農業大学校編「昭和62年度教育計画書」

⑧久野重明, 暉峻衆三, 東井正美編集「現代日本の農業問題」(ミネルヴァ書房, 1982年1月)

⑨「小倉武一著作集」第6巻(農山漁村文化協会, 昭和56年5月)。

⑩竹中久二雄, 西山久徳「農業政策と農業法制」(学陽書房, 1985年4月)

⑪武内哲夫, 太田原高昭「明日の農協—理念と事業をつなぐもの」(昭和61年9月)

⑫秋野正勝ほか「現代農業経済学」(東京大学出版会, 1987年)

⑬「農業経営改善版図ブック」(全国農業改良普及会, 昭和58年)

最後に私の指導教官長野暹教授及び佐賀県農業試験場経営研究室の内海修様にはこの文章の草稿を読んでいただき, 貴重な御意見と御教示をうけました。また, 三日月町農業の調査に際しては, 大坪町長を始め多くの方々のご配慮とご教示をえました。ここに感謝の念をあらわしたいと思います。

(1989年3月5日 成稿)